Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/4220

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/3 — 31000 — Ve 3/8/69

Bonn, den 14. Mai 1969

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf
eines Neunten Strafrechtsänderungsgesetzes

mit Begründung. Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Die Bundesregierung hat in ihrer Kabinettsitzung am 24. April 1969 dazu folgenden Beschluß gefaßt:

Die Entscheidung erfolgt unter Berücksichtigung der bestehenden differenzierenden Praxis der Strafverfolgungsorgane.

Die Frage einer gesetzlichen Normierung einer differenzierenden Lösung wirft ein Reihe von schwierigen Rechtsfragen auf.

Die Bundesregierung ist bereit, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zusammen mit den gesetzgebenden Körperschaften zu prüfen, ob und in welcher Form eine solche gesetzliche Normierung möglich ist.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 338. Sitzung am 9. Mai 1969 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Entwurf keine Einwendungen zu erheben.

Kiesinger

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg

Entwurf eines Neunten Strafrechtsänderungsgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Beseitigung der Verfolgungsverjährung für Mord und Völkermord

1. § 66 des Strafgesetzbuches erhält folgenden Absatz 2:

   „(2) Die Strafverfolgung von Verbrechen, die nach den Vorschriften über Mord und Völkermord strafbar sind, verjährt nicht."

2. In § 67 Abs. 1 werden hinter dem Wort „Verbrechen" die Worte eingefügt: „die nicht in § 66 Abs. 2 genannt sind,".

Artikel 2

Anwendung auf früher begangene Taten

Artikel 1 Nr. 1 gilt auch für früher begangene Taten, wenn die Verfolgung beim Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht verjährt ist.

Artikel 3

Land Berlin

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

A. Die Verjährungsregelung des Strafgesetzbuches

Das geltende Strafgesetzbuch schreibt vor, daß die Verfolgung aller Straftaten nach einem bestimmten Zeitablauf verjährt. Diese Regelung beruht auf den Erwägungen, daß der Zeitablauf das Sühnebedürfnis schwinden lasse und schließlich ganz zum Erlöschen bringe, daß die spezial-präventive Funktion der Strafe mit zunehmendem zeitlichen Abstand von der Tat immer weniger verwirklicht werden könne und daß es nach einem längeren Zeitablauf immer schwerer werde, den Sachverhalt genügend aufzuklären und ein gerechtes Urteil zu finden.

Die Verjährungsfristen sind in § 67 des Strafgesetzbuches nach der Schwere der Taten abgestimmt; sie reichen von drei Monaten für Übertretungen bis zu 20 Jahren für solche Verbrechen, die mit lebenslangem Zuchthaus bedroht sind. Schon diese Regelung macht deutlich, daß mit der zunehmenden Schwere der Straftat das Bedürfnis immer stärker hervortritt, die Tat auch nach einem längeren Zeitablauf noch zu verfolgen, und daß die für eine Verjährung sprechenden Gesichtspunkte im Vergleich dazu an Gewicht verlieren.

B. Die Gründe für die Beseitigung der Verfolgungsverjährung bei Mord und Völkermord

Bei den schwersten Verbrechen, also dem Mord und dem Völkermord, wird die bislang geltende Verjährungsfrist von 20 Jahren seit langem als eine unbefriedigende, ja sogar als ungerechte Regelung empfunden.

Mord bleibt im Bewußtsein der Angehörigen der Opfer und auch der Allgemeinheit lebendig. Der Zeitablauf bringt das Bedürfnis nach Sühne für ein so schwerwiegendes Verbrechen nicht zum Erlöschen. Das Maß der Schuld ist beim Täter eines Mordes so groß, daß er in vielen Fällen auch noch nach einem längeren Zeitablauf der spezial-präventiven Funktion der Strafe zugänglich ist. Der Schutz des Lebens vor Mord verlangt und rechtfertigt es vor allem, einen Mörder auch nach einem langen Zeitablauf für seine Tat zur Verantwortung zu ziehen, um die Abwehrfunktion des Rechts gegenüber diesen schwersten Straftaten nicht zu schwächen.

Dabei wird nicht verkannt, daß es auch beim Mord mit zunehmendem Zeitablauf schwieriger wird, den Sachverhalt aufzuklären. Es ist weiter nicht zu verkennen, daß die zusätzlichen Merkmale, welche ein Tötungsdelikt als Mord kennzeichnen, mit zunehmendem Zeitablauf in vielen Fällen nur schwer zu beweisen sind, so daß bei der vorgesehenen Beseitigung der Verjährung nicht selten Angeklagte wegen einer Tat, die lange zurückliegt, trotz einer erwiesenen Tötung von dem Vorwurf des Mordes nach dem Grundsatz „in dubio pro reo" freigesprochen werden müssen. Diese Nachteile sind aber weit eher hinnehmbar als die Verjährung des Mordes durch Zeitablauf. Die Beweisschwierigkeiten dürfen im übrigen nicht überbewertet werden; denn die Methoden der Kriminalistik und damit auch der Beweissicherung sind in den letzten Jahrzehnten wesentlich verbessert worden mit der Folge, daß insbesondere Tat- und Täterspuren bei Mordtaten zuverlässig festgestellt werden können und zumeist noch nach Jahrzehnten beweiskräftig sind.

Schon der Entwurf eines neuen Strafgesetzbuches 1930 wollte für Mord — und auch für alle mit lebenslangem Zuchthaus bedrohten Verbrechen — die Verfolgungsverjährung auf 30 Jahre verlängern. Eine entsprechende Regelung hatte im Jahre 1952 auch der Bundesrat bei der Beratung des Dritten Strafrechtsänderungsgesetzes vorgeschlagen. Sie findet sich überdies in dem Entwurf eines Strafgesetzbuches 1962 (Drucksache V/650) und in dem Alternativentwurf eines neuen Strafgesetzbuches, der von der Fraktion der FDP eingebracht worden ist (Drucksache V/2283). Der BT-Sonderausschuß für die Strafrechtsreform hat inzwischen beschlossen, daß die Verfolgung des Völkermordes nicht verjähren und die Verjährungsfrist für Mord und andere mit einer lebenslangen Freiheitsstrafe bedrohten Straftaten 30 Jahre betragen soll.

Die Verfolgungsverjährung von schwersten Verbrechen ist auch in ausländischen Staaten vielfach eingeschränkt oder beseitigt. So ist z. B. in Österreich, in England, in Italien, in fast allen Staaten der USA und im Bundesrecht der USA die Verfolgung des Mordes unverjährbar. In Italien gilt dies für alle mit lebenslangem Zuchthaus bedrohten Verbrechen. Der Entwurf schlägt in Übereinstimmung mit den genannten ausländischen Regelungen vor, die Verfolgungsverjährung nicht nur für den Völkermord, sondern für den Mord schlechthin zu beseitigen; denn jedes Verbrechen des Mordes wiegt so schwer, daß eine unterschiedliche Verjährungsfrist nicht gerechtfertigt erscheint.

C. Die Notwendigkeit einer baldigen Regelung

Die für die Beseitigung der Verfolgungsverjährung maßgebenden Gründe verlangen, daß diese Regelung rasch verwirklicht wird. Andernfalls müßte es sehenden Auges hingenommen werden, daß auch schwerste NS-Verbrechen gegen die Menschlichkeit, deren Täter und Tatkomplexe trotz aller Bemühungen bisher im einzelnen noch nicht bekannt sind oder die noch nicht soweit aufgeklärt werden konnten, daß eine Verjährungsunterbrechung herbeigeführt werden kann, mit Ablauf des 31. Dezember

1969 verjähren. Dies ist unerträglich und im Vergleich zu den bisher schon eingeleiteten oder abgeschlossenen Strafverfahren nicht gerechtfertigt.

Die bei Erlaß des Gesetzes über die Berechnung strafrechtlicher Verjährungsfristen vom 13. April 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 315) vorhandene Hoffnung, bis Ende 1969 alle noch nicht verjährten schwersten NS-Verbrechen soweit aufklären zu können, daß wenigstens die Verjährung unterbrochen werden kann, wird sich nicht erfüllen. Nach einem Bericht vom 18. Juni 1968 des Leiters der Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen in Ludwigsburg lagert in fast allen Ostblockstaaten noch umfangreiches, für die Strafverfolgung wesentliches Material. Nach den bisherigen Erfahrungen ist nicht anzunehmen, daß das gesamte Material noch vor dem 31. Dezember 1969 gesichtet werden kann. Es muß vielmehr damit gerechnet werden, daß auch nach diesem Zeitpunkt nicht nur unbekannte Einzeltaten, sondern auch Tatkomplexe bekannt werden, bei denen also eine rechtzeitige Unterbrechung der Verfolgungsverjährung nicht mehr vorgenommen werden kann.

Die Entscheidung über die Beseitigung der Verfolgungsverjährung bei Mord und Völkermord darf nicht bis zum Inkrafttreten der vom Sonderausschuß für die Strafrechtsreform des Deutschen Bundestages beschlossenen beiden Gesetze zur Reform des Strafrechts hinausgeschoben werden: Das Erste Gesetz zur Reform des Strafrechts, das am 1. September 1969 bzw. am 1. April 1970 in Kraft treten soll, läßt die Verjährungsregelung des geltenden Rechts sachlich unberührt. Das Zweite Gesetz zur Reform des Strafrechts enthält zwar eine Neuregelung der Verjährung, soll aber erst am 1. Oktober 1973 in Kraft treten.

D. Die möglichen Bedenken gegen die vorgeschlagene Regelung

1. Der Entwurf beseitigt die Verfolgungsverjährung bei Mord nicht etwa rückwirkend für solche Taten, die bereits verjährt sind.

   Er beseitigt lediglich die Verfolgungsverjährung in den Fällen, in denen die Verjährungsfrist noch nicht abgelaufen ist. Diese Einschränkung ergibt sich aus verfassungsrechtlichen Gründen: Soweit Straftaten bereits verjährt sind, kann dem Täter, der damit außer Verfolgung gesetzt ist, diese für ihn eingetretene Vergünstigung nicht wieder rückwirkend entzogen werden; dies würde dem Grundsatz des Vertrauensschutzes widersprechen.

2. Anders ist die Rechtslage bei Taten, die im Zeitpunkt der Beseitigung der Verfolgungsverjährung noch nicht verjährt sind. Nach der Rechtsprechung und herrschenden Meinung im Schrifttum kann bei ihnen die Verlängerung oder Beseitigung der Verjährung auch auf Taten erstreckt werden, die vor einer solchen gesetzlichen Regelung begangen sind. Dem steht insbesondere Artikel 103 Abs. 2 GG nicht entgegen.

Artikel 103 Abs. 2 GG erfordert, daß die Strafbarkeit einer Handlungsweise bereits vor Begehung der Tat gesetzlich bestimmt war. Danach müssen die Tatbestandsmäßigkeit und die Strafhöhe im voraus gesetzlich festgelegt sein. Die Verjährung gehört demgegenüber nicht zu denjenigen Vorschriften, welche die Strafbarkeit eines Verhaltens begründen. Sie bezieht sich nur auf die Verfolgungsmöglichkeit eines vorausgesetzten strafbaren Verhaltens.

Eine Ausdehnung des Begriffs „Strafbarkeit" in Artikel 103 Abs. 2 GG widerspräche dem historischen Zusammenhang, der bei der Auslegung des Grundgesetzes zu beachten ist. Danach ist davon auszugehen, daß in Artikel 103 Abs. 2 GG kein neuer Grundsatz eingeführt, sondern nur der schon in dem früheren Recht geltende allgemeine Grundsatz „nulla poena sine lege" als Verfassungsgrundsatz verankert worden ist. Der Parlamentarische Rat hat diesem Grundsatz zwar eine gegenüber dem früheren Verständnis erweiterte Bedeutung beigemessen, jedoch nur insofern, als das Rückwirkungsverbot nicht nur die Strafbarkeit schlechthin, sondern auch die Höhe der Strafe umfaßt (Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 1 n. F. S. 743). Der Grundsatz „nulla poena sine lege" ist in gleicher Art auch in anderen Rechtsstaaten seit langem anerkannt und liegt ferner dem Artikel 7 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte zugrunde. Auch die übernationale Rechtsstaatsidee bezieht in das Rückwirkungsverbot nicht ein Verbot ein, noch laufende Verjährungsfristen zu verlängern oder zu beseitigen.

Die Zulässigkeit einer Verlängerung oder Beseitigung noch laufender Verjährungsfristen ist auch in maßgebenden Entscheidungen und Erkenntnissen eindeutig bekräftigt worden. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 18. September 1952 (BVerfGE Bd. 1 S. 418, 423) unter Hinweis auf die einschlägige höchstrichterliche Rechtsprechung ausdrücklich entschieden, daß Artikel 103 Abs. 2 GG sich nicht auf die Strafverfolgungsverjährung bezieht. Wörtlich heißt es in dieser Entscheidung:

> „Landfriedensbruch ... war vor der Begehung der Tat ebenso strafbar wie heute. Nur darauf aber kommt es in diesem Zusammenhang an. Artikel 103 Abs. 2 GG steht daher einem Gesetz, das die Bestimmungen über die Hemmung der Strafverfolgungsverjährung mit Wirkung auch für bereits begangene Taten ergänzt, nicht entgegen."

In gleicher Weise hat der Bundesgerichtshof als höchstes Strafgericht der Bundesrepublik ausgeführt (BGHSt Bd. 2 S. 300):

> „Die Länge der gesetzlichen Verjährungsfrist ist nichts, worauf der Täter, der das Strafgesetz verletzt hat, einen unabänderlichen, verfechtbaren Anspruch gegen den Staat besäße. Ihre spätere gesetzliche Verlängerung verletzt das Gebot rückwirkender Bestrafung nicht."

Auch allgemeine verfassungsrechtliche und rechtsstaatliche Grundsätze verbieten die Beseitigung oder Verlängerung einer noch nicht eingetretenen Verfolgungsverjährung mit Wirkung für bereits begangene Straftaten nicht. Vereinzelt sind solche Bedenken zwar im Hinblick auf Artikel 20 Abs. 3 GG (Rechtsstaatsprinzip) erhoben worden (z. B. von Arndt, NJW 1961 S. 15; Grünwald MDR 1965 S. 525). Sie greifen indessen bei einer rückwirkenden Verlängerung oder Beseitigung noch laufender Verjährungsfristen nicht durch. Verjährungsfristen können, solange sie noch nicht abgelaufen sind, nur eine Möglichkeit, Hoffnung und Erwartung begründen, nach Ablauf der Verjährung von der verdienten Strafe frei zu werden. Eine solche bloße Chance ist noch kein gesetzlich gewährter Vertrauensschutz und hindert den Gesetzgeber deshalb nicht, laufende Verjährungsfristen aus Gründen der Gerechtigkeit allgemein zu verlängern oder ganz zu beseitigen. Die Forderung nach Verwirklichung der Gerechtigkeit, die im Rechtsstaat einen hohen Rang hat, kann dies geradezu erzwingen. Dazu haben im März 1965 76 Staatsrechts- und Strafrechtslehrer die folgende Erklärung abgegeben:

„1. Nach unserer wissenschaftlichen Überzeugung stehen einer allgemeinen Verlängerung der laufenden Verjährungsfrist für die Verfolgung von Mordtaten keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen. Die Bestimmungen über die Verfolgungsverjährung räumen einem Mörder kein subjektives Recht ein, auf Grund dessen er sich unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten darauf verlassen könnte, nach Ablauf der zur Zeit seiner Mordtat geltenden Frist nicht mehr zur Verantwortung gezogen zu werden. Der Gesetzgeber kann diese Frist verlängern.

2. Die unter dem nationalsozialistischen Regime begangenen zahllosen Morde, vor allem an Juden, machen eine Verlängerung der Verjährungsfrist aus Gründen der Gerechtigkeit unerläßlich. Die Unmöglichkeit, derart beispiellose Taten zu verfolgen, müßte das Rechtsbewußtsein aufs tiefste verletzen."

Bei der Beratung des Gesetzes über die Berechnung strafrechtlicher Verjährungsfristen vom 13. April 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 315) ging die überwiegende Ansicht im Bundestag dahin, die rückwirkende Verlängerung der Strafverfolgungsverjährung sei zulässig, soweit sie innerhalb einer noch nicht abgelaufenen Frist vorgenommen werde (vgl. den Bericht des Rechtsausschusses zu Drucksache IV/3220).

Inzwischen hat auch das Bundesverfassungsgericht mit dem kürzlich bekanntgewordenen Beschluß vom 26. Februar 1969 (2 BvL 15/68 — 2 BvL 23/68) entschieden, daß die Verlängerung oder Beseitigung noch laufender Verjährungsfristen mit dem Grundgesetz vereinbar ist.

3. Die Regelung des Entwurfs könnte schließlich dem Einwand ausgesetzt sein, der Deutsche Bundestag habe bereits mit dem Gesetz über die Berechnung strafrechtlicher Verjährungsfristen vom 13. April 1965 (Bundesgesetzbl. I S. 315) die Verjährungsfrage beim Mord abschließend und endgültig geregelt. Das ist jedoch nicht der Fall.

Bei den Beratungen dieses Gesetzes ist zwar die Frage, ob eine rückwirkende Verlängerung der Verjährung rechtlich zulässig und notwendig sei, eingehend erörtert worden. Der Bundestag hat diese Frage aber letztlich offengelassen, indem er sich dafür entschied, lediglich die Folgerungen aus den tatsächlichen und rechtlichen Hindernissen für eine Strafverfolgung in den ersten Nachkriegsjahren zu ziehen und festzulegen, daß die Zeit vom 8. Mai 1945 bis 31. Dezember 1949 bei der Berechnung der Verjährung außer Ansatz bleibt. Dabei hat für diese Entscheidung die Erwägung, daß es gelingen werde, bis zum 31. Dezember 1969 nahezu alle NS-Mordtaten soweit aufzuklären, daß wenigstens eine Unterbrechung der Verjährung möglich sei, eine bedeutsame Rolle gespielt. Diese Hoffnung wird sich — wie die weiteren Aufklärungsbemühungen nachträglich gezeigt haben — nicht erfüllen.

Die Frage der Beseitigung der Verfolgungsverjährung oder ihre Verlängerung bei Mord ist damit durch das Gesetz vom 13. April 1965 nicht entschieden. Insbesondere kann diesem Gesetz keine Erklärung des Bundestages entnommen werden, es bei dieser Regelung der Berechnung der Verjährung endgültig bewenden und die Verjährungsfrist als solche unangetastet zu lassen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Der Entwurf will einen weitgehenden Eingriff in das Verjährungsrecht vermeiden und schlägt daher nicht vor, die gesamten Verjährungsvorschriften des Entwurfs 1962 schon jetzt in das geltende Strafgesetzbuch einzufügen. Gesetzestechnisch wäre eine solche Einfügung zwar möglich, sie würde aber eine nicht ganz einfache Anpassung der neuen Verjährungsvorschriften an das Strafensystem und die Einteilung der Straftaten des geltenden Rechts erforderlich machen und könnte daher nicht so rasch wie die jetzt vorgeschlagene Regelung verwirklicht werden.

Der Entwurf sieht ferner davon ab, in die Fristen der Vollstreckungsverjährung des geltenden Strafgesetzbuches (§ 70) einzugreifen, da dies nicht notwendig ist.

Zu Artikel 1 Nr. 1

Die Fassung des neuen § 66 Abs. 2 „nach den Vorschriften über Mord und Völkermord" stellt klar, daß bei einem Verbrechen auch der Versuch, die Anstiftung, die Beihilfe und die erfolglose Anstiftung (§ 49 a StGB) unverjährbar sind. Die Gründe dafür, auch bei dem Mord, also nicht nur dem Völkermord, die Verjährung zu beseitigen, sind unter I. B. dargelegt.

Zu Artikel 1 Nr. 2

Die Änderung des § 67 Abs. 1 paßt die Vorschrift an den neuen § 66 Abs. 2 an.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift beschränkt sich aus den unter I. D. 1. angeführten Gründen, die Verfolgungsverjährung für solche Taten zu beseitigen, deren Verfolgung bei Inkrafttreten dieses Gesetzes noch nicht verjährt ist.

Zu Artikel 3, 4

Die Vorschriften enthalten die Berlin-Klausel und bestimmen den Zeitpunkt des Inkrafttretens; sie bieten zu besonderen Bemerkungen keinen Anlaß.